



Balance Ejecutivo

Congreso 2014-2018 en temas políticos, electorales, investigaciones y sanciones.

A propósito de la instalación del nuevo Congreso de la República, la Misión de Observación Electoral MOE, preparó un informe sobre la gestión que realizó el anterior Congreso en temas políticos y electorales, la efectividad del *Fast Track*, un balance de las investigaciones y sanciones que tuvieron los congresistas y los retos legislativos con los que se enfrentarán desde este 20 de julio.

En este informe encontrará:

- Balance legislativo en temas políticos y electorales
- [Para descargar Balance total 2014-2018](#)
- [Para descargar Balance última legislatura 2017-2018](#)
- Efectividad del Fast Track
- Balance de Senadores electos en 2014 con sanciones e investigaciones
- Balance de Representantes a la Cámara electos en 2014 con sanciones e investigaciones
- Informe - el nuevo congreso: conformación y retos.

1. Balance de legislativo en temas políticos y electorales

Equilibrio de Poderes

Posiblemente una de las reformas más importantes aprobadas en este Congreso es la de equilibrio de poderes, en la que no solo se elimina la posibilidad de reelección presidencial y puerta giratoria, sino que, de igual manera, se modificó el procedimiento y los responsables del juzgamiento de aforados, así como la conformación y funcionamiento del Consejo Superior de la Judicatura.

En este punto en específico se evidenció una enorme injerencia de los representantes de las altas cortes en el resultado y puesta en marcha de lo aprobado a través de este acto legislativo, ya que a través de fallos de constitucionalidad se desmontó por completo la figura de la Comisión de Aforados y el Consejo de Gobierno Judicial, temas de reiterada inconformidad por parte de estos representantes.

Delitos Electorales

Uno de los mayores avances logrados en este periodo congresional fue la aprobación de la Ley 1864 de 2017, que particularmente avanzó en la penalización de conductas que hasta el momento eran cubiertas por una total impunidad como lo es la financiación ilegal de campañas políticas y la violación de topes. De igual manera se hicieron algunas adecuaciones a los otros delitos que facilitan la judicialización de estas conductas.

Estatuto de Oposición

Desde la Constitución del 91, el Congreso colombiano estaba pendiente de aprobar un estatuto de la oposición que brindara las garantías y materializara el derecho de la oposición a las organizaciones políticas. Finalmente, en el 2017 se aprueba dicha ley, en el marco de implementación de los acuerdos de paz, abriendo la posibilidad de que a partir de las elecciones de 2018 se otorguen unas prerrogativas especiales a quienes se declaren en oposición.

No obstante, se han evidenciado una serie de problemas en su implementación, como lo puede ser a manera de ejemplo el hecho de que en el momento en que se hace la declaración de la oposición, con antelación ya se han constituido las mesas directivas del Congreso de la República, dejando sin su participación el primer año de legislatura. Tal situación plantea una afectación grave en lo que se refiere al ejercicio efectivo de los derechos de la oposición.

2. Efectividad Del Fast Track

Es la primera vez desde la Constitución del 91 que se establece un procedimiento especial legislativo para la aprobación de leyes y actos legislativos. Esta excepción, que tuvo una duración de un año, fue generada en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz logrados con las FARC EP, teniendo como principal objetivo lograr a nivel normativo de manera rápida y efectiva la aprobación de las disposiciones que viabilizaran lo contemplado en el acuerdo.

En total, hasta el fin de la legislatura 2017-2018, se tramitaron 21 proyectos de Ley y Acto Legislativo a través del Procedimiento Especial para la paz. Solo 10 fueron aprobados y sancionados.

Estado	Número de proyectos
Radicados	21
Aprobados	10
Archivados	8
Retirados	2
Corte Constitucional/Sanción presidencial	1

Se trata de un resultado bajo, teniendo en cuenta que (i) el Fast Track es un procedimiento creado precisamente para acelerar los trámites; (ii) ni siquiera se alcanzaron a radicar todos los proyectos previstos por el Acuerdo Final y (iii) se agotó el periodo inicial del Fast Track (6 meses) y su prórroga (6 meses).

En la siguiente tabla se presentan todos los proyectos, con las características más importantes de su trámite:

Tema	Tipo de proyecto	Estado	Ley/Acto Legislativo	Corte Constitucional
Amnistía	Proyecto de Ley Ordinaria	Aprobado	Ley 1820 de 2016	Exequible. Sentencia C-007/18
Justicia Especial para la Paz	Proyecto de Acto Legislativo	Aprobado	Acto Legislativo No. 01 de 2017	Exequible. Sentencia C-674/17
Voceros FARC-EP	Proyecto de Ley Orgánica	Aprobado	Ley 1830 de 2017	Exequible. Sentencia C-408/17
Seguridad jurídica del Acuerdo Final	Proyecto de Acto Legislativo	Aprobado	Acto Legislativo No. 02 de 2017	Exequible. Sentencia C- 630/17

Participación política de las FARC-EP	Proyecto de Acto Legislativo	Aprobado	Acto Legislativo No. 03 de 2017	Exequible. Sentencia C-027 de 2018
Estatuto de la oposición	Proyecto de Ley Estatutaria	Aprobado	Ley 1909 de 2018	Exequible. Sentencia C-018/18.
Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Proyecto de Ley Ordinaria	Aprobado	Ley 1876 de 2017	-
Adecuación de tierras	Proyecto de Ley Ordinaria	Archivado por términos	-	-
Sistema General de Regalías	Proyecto de Acto Legislativo	Aprobado	Acto Legislativo No. 04 de 2017	Exequible. Sentencia C-020/18
Adquisición progresiva de derechos	Proyecto de Acto Legislativo	Retirado		
Monopolio de la fuerza estatal	Proyecto de Acto Legislativo	Aprobado	Acto Legislativo No. 05 de 2017	En revisión
Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	Proyecto de Acto Legislativo	Archivado	-	-
Reforma político electoral	Proyecto de Acto Legislativo	Archivado	-	-
Ley Estatutaria JEP	Proyecto de Ley Estatutaria	Retirado	-	-
Unidad Nacional de Protección	Proyecto de Ley Orgánica	Aprobado	Ley 1865 de 2017	Exequible. Sentencia C-026/18
Ley Estatutaria JEP	Proyecto de Ley Estatutaria	Aprobado. Pendiente sanción presidencial	-	En revisión
Baldíos	Proyecto de Ley	Archivo por términos	-	-
Sistema Nacional Catastral Multipropósito	Proyecto de Ley	Archivo por términos	-	-
Modificación de la Ley de garantías	Proyecto de Ley Estatutaria	Archivo por términos	-	-
Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores	Proyecto de Ley	Archivo por términos	-	-
Sometimiento a la justicia de organizaciones criminales	Proyecto de Ley	Archivo por términos	-	-

Fuente: Relatoría Congreso de la República. Elaboración: Misión de observación electoral.

No obstante, a través del fallo C-332 de 2017 de la Corte Constitucional, el procedimiento especial legislativo contemplado en el acto legislativo 01 de 2016 fue afectado, en la medida en que se abrió la posibilidad de presentar modificaciones de iniciativas de los congresistas en el marco del trámite que se adelantaba en esta corporación. Esto sin lugar a duda tuvo un fuerte impacto en la aprobación de las normas por al menos dos razones:

- a) La primera es que se ralentizó el trámite, pues ya no se aprobaba o improbaba, sino que además se discutían, se incorporaban y se modificaban los textos que provenían del gobierno nacional

- b) La segunda, no se lograron los acuerdos políticos necesarios entre las distintas organizaciones políticas que conforman el Congreso, para la aprobación de los paquetes normativos que estaban dispuestos en los acuerdos conseguidos entre el Gobierno Nacional y las FARC EP.

Esta situación se hizo evidente en el significativo cambio que se dio en la velocidad en la aprobación de normas en el marco del procedimiento especial legislativo, pues en un comienzo se dio trámite en tiempo record a 10 proyectos, logrando su aprobación con una agilidad sin precedentes. Por otro lado, una vez se profiere el fallo de la Corte se hundiéron 11 proyectos, 6 de ellos por términos.

Dentro de los proyectos que se quedaron en el camino por no lograr las mayorías, se destacan: la reforma política, las circunscripciones transitorias especiales de paz, un modelo de adquisición progresiva de derechos en la conformación de organizaciones políticas y las coaliciones que, pese a no ser un tema planteado de manera expresa en los acuerdos, si era un asunto derivado que requería un desarrollo para el fortalecimiento de las organizaciones políticas dispuesto en el segundo punto de los acuerdos.

3. Informe de Congresistas electos 2014 – 2018

Fallo del Consejo de Estado en el caso del movimiento MIRA.

Las últimas cuatro elecciones al Congreso de la República han sido demandadas por la contabilización fraudulenta de votos, abrumadoras diferencias entre los distintos formularios de votantes, alteraciones a las actas de escrutinios, entre otras irregularidades. El periodo 2014-2018 no fue la excepción. El movimiento MIRA demanda los resultados obtenidos en el 2014, logrando mediante sentencia del Consejo de Estado el restablecimiento de su derecho a tener representación en el Senado de la República, modificando así la composición del Congreso a 5 meses de terminarse el periodo constitucional.

El Consejo de Estado declaró la nulidad de la elección de los congresistas: Honorio Miguel Henríquez Pinedo, del Partido Centro Democrático, Sofía Alejandra Gaviria Correa, del Partido Liberal y Teresita García Romero, del Partido Opción Ciudadana. En su lugar, el fallo otorgó tres curules a Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Antonio Virgúez Piraquive y Carlos Alberto Baena del movimiento MIRA.

Debido a las fallas encontradas durante este proceso judicial, el Consejo de Estado señaló la necesidad de que la Registraduría tome medidas efectivas en cuanto a: conservación del material electoral que permita a futuro hacer verificaciones posteriores de resultados; en desarrollar auditorías externas de los sistemas que intervienen en el proceso de conteo y escrutinio de los votos; la apropiación, por parte de la autoridad electoral del software de escrutinios y; la capacitación para los intervinientes en los procesos de escrutinio.

4. Senadores electos en 2014 con sanciones e investigaciones

El último periodo constitucional del Congreso de la República, ha estado marcado por algunos graves hechos de corrupción administrativa y judicial que han involucrado a varios de sus miembros electos en 2014.

De los 102 Senadores, el periodo lo terminan 48 de ellos con investigaciones penales iniciadas en su contra por diversos hechos. Es decir que **el 47% de los senadores están inmersos en pesquisas adelantadas por la Corte Suprema de Justicia.**

Además de las investigaciones, por pruebas encontradas en su contra, **la Corte ha ordenado la captura de 4 Senadores**, por delitos relacionados con narcotráfico y corrupción, de los 4 capturados, a la fecha, han recibido sentencia condenatoria 2 de ellos.

- Los senadores que se encuentran privados de la libertad son:
 - **Martin Emilio Morales Diz, del Partido de la U** (originario de Córdoba), fue condenado a 25 años de prisión por la Corte Suprema por homicidio, narcotráfico y concierto para delinquir, esta sentencia se encuentra en apelación, aunque se encuentra privado desde el 9 de marzo de 2016.
 - Por el caso Odebrecht, el senador **Bernardo Elías Vidal del Partido de la U**, fue condenado a 6 años de prisión por el delito de cohecho, su captura se hizo efectiva el 10 de agosto de 2017.
 - Por investigaciones relacionadas con corrupción en la Corte Suprema de Justicia caso denominado como el “Cartel de la Toga”, se capturó al Senador **Musa Besaile Fayad, del Partido de la U** el día 6 de octubre de 2017, se encuentra a la espera de un principio de oportunidad que avalaría una colaboración con la justicia a cambio de reducción en las penas.
 - **Álvaro Antonio Ashton, del Partido Liberal**, fue capturado en diciembre de 2017 para rendir indagatoria en el marco de su proceso por concierto para delinquir, debido a presuntas relaciones con grupos armados ilegales.

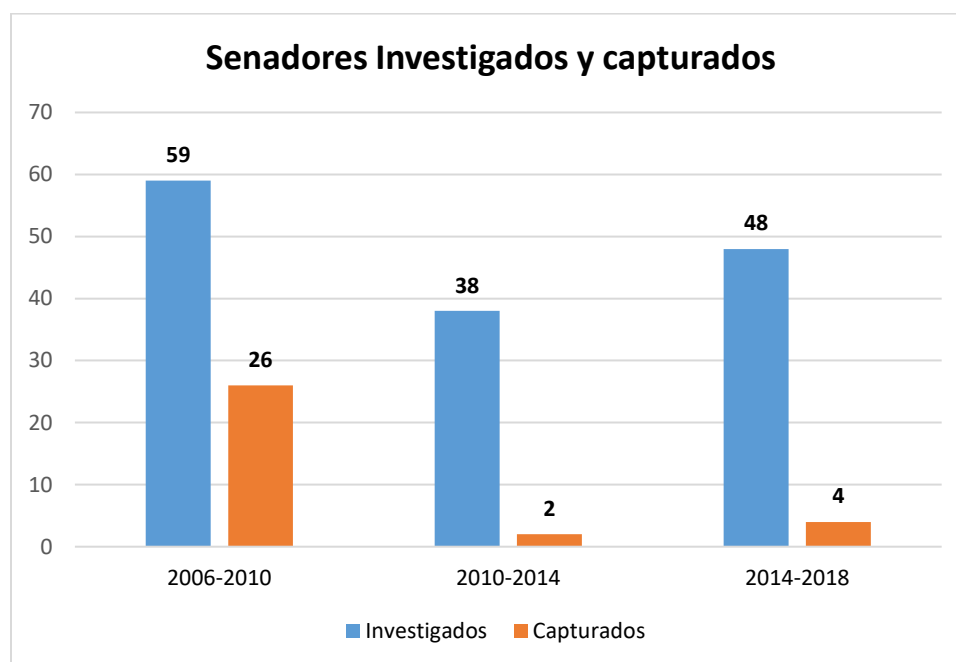
Departamento	Partido	Nombre	Tipo de sanción / investigación	Fecha	Descripción
Córdoba	Partido de la U	Martin Emilio Morales Diz	Captura	9 de marzo de 2016	Nexos con AUC, Narcotráfico y el asesinato del ex alcalde Wilmer Pérez Padilla
			Condena Primera Instancia	1 de Junio de 2018	
Córdoba	Partido de la U	Bernardo Elías Vidal	Captura	10 de agosto de 2017	Condenado Caso Odebrecht
			Condena	28 de febrero de 2018	
Córdoba	Partido de la U	Musa Abraham Besaile Fayad	Captura	6 de octubre de 2017	Investigado “Cartel de la Toga”
Atlántico	Partido Liberal Colombiano	Álvaro Antonio Ashton Giraldo	Captura	10 de diciembre de 2017	Investigación Parapolítica

Fuente: MOE con datos de la Corte Suprema de Justicia

En comparación con periodos anteriores, el periodo que finaliza el 19 de julio próximo representa un aumento del 26% de los senadores investigados frente al periodo finalizado en 2014. No obstante, en comparación con el periodo 2006-2010 (estalló escándalo de la parapolítica) en este periodo se tuvieron 18% menos de senadores investigados penalmente.

	2006-2010	2010-2014	Variación 2010 Vs 2014	2014-2018	Variación 2014 Vs 2018
Senadores Investigados	59	38	-36%	48	26%
Senadores Capturados	26	2	-92%	4	100%

Fuente: MOE con datos de la Corte Suprema de Justicia



Fuente: MOE con datos de la Corte Suprema de Justicia

Es de resaltar que, durante este periodo próximo a culminar, se logró la condena de 2 senadores durante el periodo para el que fueron electos, lo cual solo registra un antecedente, y es el relacionado con el Ex Senador Javier Cáceres Leal, condenado por concierto para delinquir en 2013, siendo su última elección en 2010.

En cuanto a decisiones disciplinarias, este periodo cerrará con 11 Senadores Investigados, y por ahora ningún sancionado. A diferencia del periodo inmediatamente anterior, en el cual el Senador Eduardo Carlos Merlano, fue destituido e inhabilitado por 10 años por abuso de poder. No obstante, en cuanto al número de investigaciones se puede apreciar un aumento del 120% frente a los 5 senadores investigados durante su periodo entre 2010 y 2014.

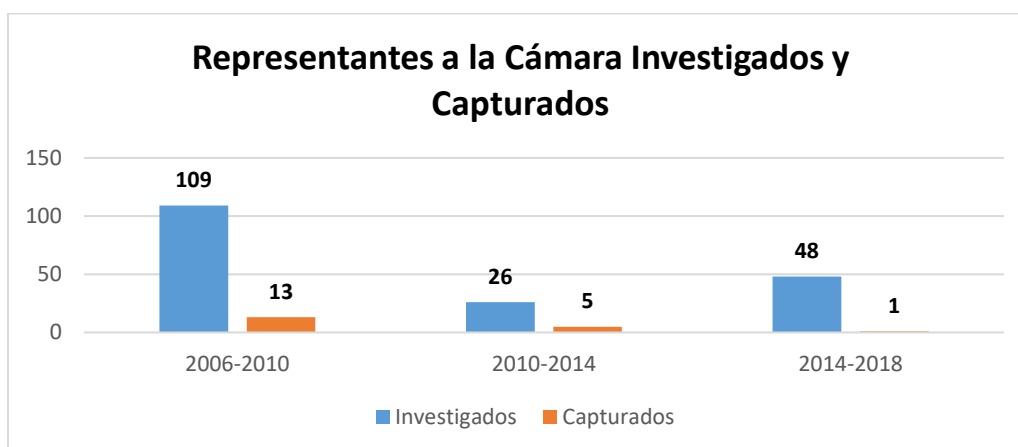
Sobre los procesos de pérdida de investidura es de resaltar que, para este periodo, ningún Senador fue sancionado con esta medida. Mientras que en el periodo anterior el Senador Eduardo Carlos Merlano, luego de su destitución, el Consejo de Estado también decreto esta medida para él.

5. Representantes a la Cámara electos en 2014 investigados y sancionados

Para la Cámara de Representantes la situación guarda una tendencia similar que en el Senado de la República. De los 166 Representantes electos en 2014, 48 de ellos terminan su periodo con investigaciones adelantadas por la Corte Suprema. **Es decir que el 29% de los Representantes están inversos en investigaciones penales.**

De estos Representantes electos en 2014, **una de ellas se encuentra Capturada, la Representante Aida Merlano Rebolledo**, por el Departamento del Atlántico, fue capturada el 9 de abril de 2018, dentro de la investigación que adelanta en su contra la Corte Suprema de Justicia por los delitos de concierto para delinquir, corrupción al sufragante; fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, luego de que se allanara su sede de campaña.

En comparación con el periodo anterior, **las investigaciones que involucran Representantes a la Cámara aumentaron un 85%** ya que en su momento para la finalización del periodo 2010-2014, 28 representantes a la Cámara tenían investigaciones. Sin embargo, frente al periodo de 2006-2010 si significa una disminución correspondiente al 56%, ya que en su momento 109 representantes terminaron su periodo investigados.



Fuente: MOE con datos de la Corte Suprema de Justicia

	2006-2010	2010-2014	Variación 2010 Vs 2014	2014-2018	Variación 2014 Vs 2018
Investigados	109	26	-76%	48	85%
Capturados	13	5	-62%	1	-80%

Fuente: MOE con datos de la Corte Suprema de Justicia

Hay 9 representantes a la Cámara del periodo 2014-2018 investigados o sancionados. De estos 3 pertenecen al Partido Liberal, 1 al Partido de la U, 1 del Centro Democrático, 1 de Opción Ciudadana, 1 de la Alianza Social Independiente y 2 son los representantes de las curules afro pertenecientes a FUNECO.

Las curules afro, demandadas por presunta falta de requisitos de FUNECO para representar a las comunidades afrodescendientes, fue resuelta dejando en posesión del cargo al Representante electo por FUNECO Álvaro Gustavo Rosado y a Vanessa Alexandra Mendoza electa por el Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y del Castillo. Cabe recordar que luego de una batalla jurídica por estas circunscripciones, el Consejo Nacional Electoral decidió adjudicar la curul a la siguiente lista con la votación más alta y su aval correspondiera a un Consejo Comunitario, razón por la cual tomó posesión de su curul la Candidata Vanessa Mendoza.

En cuanto a los Representantes a la Cámara que han sido sancionados con la pérdida de investidura, este periodo ha dejado una disminución del 50% de representantes sancionados, ya que en el periodo anterior 6 representantes fueron sancionados con esta medida, mientras que en el periodo que está finalizando 3 de los 166 electos han sido apartados de sus cargos por esta razón, es decir que **un 2% del total de representantes ha sido sancionado por esta vía.**

Así mismo, de los representantes electos en marzo de 2014, solo uno de ellos tuvo declaración de una nulidad electoral: Representante a la Cámara Juan Carlos Losada de Bogotá.

En relación a las sanciones disciplinarias emitidas por la Procuraduría, este periodo deja a un Representante a la Cámara destituido e inhabilitado. El Representante de Nariño, Neftalí Correa, fue sancionado con esta medida por hechos durante su periodo como alcalde del municipio de Tumaco, esta sanción fue efectiva desde junio de 2016.

Las Investigaciones disciplinarias que deja el Congreso que termina su periodo en 20 de julio próximo ascienden a 5 Representantes a la Cámara, una más de lo ocurrido en el periodo 2010-2014.

Congreso 2014-2018 : conformación y retos

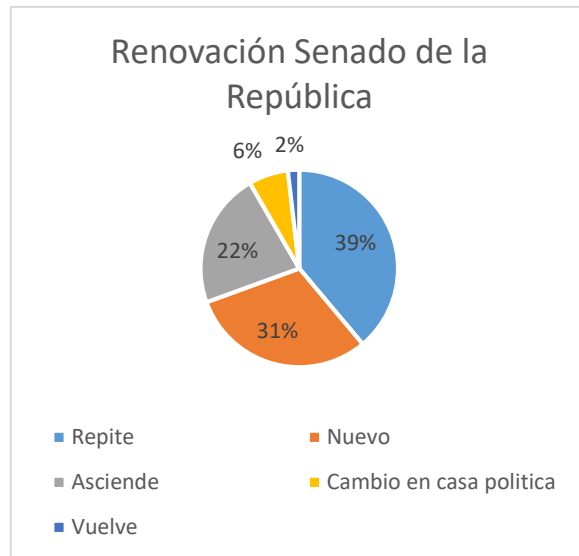
1. El Congreso Electo

En relación al Senado entrante, es de resaltar que el 31% de los miembros que conformarán este poder legislativo son totalmente nuevos en la esfera política legislativa.

El mayor porcentaje de Congresistas son ya conocidos en las instalaciones del Congreso, tanto porque repiten curul (39%) como aquellos que ascienden de la Cámara al Senado (22%), aquellos que son reemplazos de una casa política (6%) y quienes vuelven luego de transitar otros cargos (2%).

Tablas y gráficas renovación Congreso

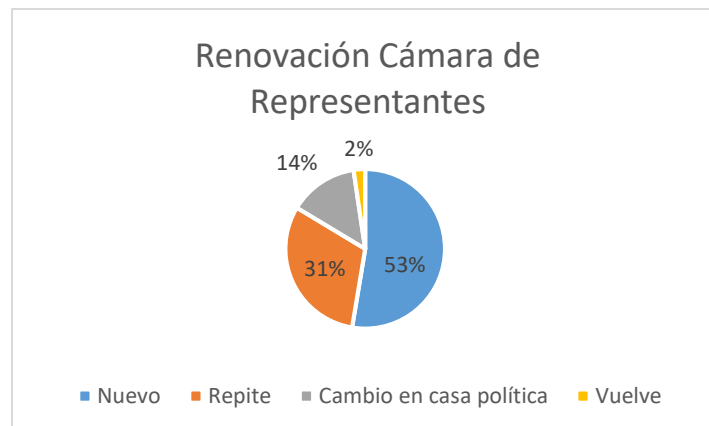
Categoría Renovación	Número de Senadores	%
Repite	42	39%
Nuevo	33	31%
Asciende	24	22%
Cambio de casa política	7	6%
Vuelve	2	2%
Total general	108	100%



En cuanto a la Cámara de Representantes, más de la mitad de los congresistas elegidos son nuevos en la corporación (53%).

Entre los congresistas que ya han pasado por la Cámara de Representantes están los que repiten curul (31%), los que son reemplazos de una casa política (14%) y quienes vuelven (2%)

Renovación Cámara de Representantes		
Categoría Renovación	Número de Representantes	%
Nuevo	90	53%
Repite	53	31%
Cambio en casa política	24	14%
Vuelve	4	2%
Total general	171	



2. Retos del nuevo Congreso

El Congreso electo en marzo de este año tiene grandes retos en las materias relacionadas con reformas de índole políticas y electorales. Por tratarse de este tipo de reformas, se requiere de un fuerte ejercicio de consenso entre todas las diferentes bancadas. El último proceso electoral dejó absolutamente claro que es necesario avanzar en la conformación de una institucionalidad electoral independiente de los partidos e intereses políticos; no dejó dudas sobre la necesidad de democratización interna de los partidos y dejó planteado el debate sobre la importancia de modernizar el sistema electoral a fin rodear de credibilidad las diferentes etapas de las elecciones.

Diseño institucional electoral

El diseño institucional electoral adoptado en la Constitución de 1991 ha evidenciado una serie de problemas en su funcionamiento, tales como: la duplicidad de funciones o competencias entre el CNE y la Sección Quinta del Consejo de Estado; la falta de capacidad administrativa, presupuestal y técnica del CNE como autoridad electoral y, la conformación partidista del CNE y su dependencia presupuestal de la RNEC.

El nivel de conflictividad electoral en Colombia es alto y se centra principalmente en temas administrativos y fácticos, que terminan resolviéndose muchas veces en la jurisdicción, lo cual duplica funciones y procesos entre distintos órganos y se presenta la posibilidad de que surjan criterios distintos e incluso contrarios sobre un mismo tema.

El CNE como máxima autoridad electoral no cuenta con las capacidades ni competencias de carácter judicial, en razón a su origen administrativo por lo cual sus decisiones terminan siendo debatidas en el Consejo de Estado alargando más el tiempo de cada uno de los procesos. Finalmente, los actores políticos vigilados no encuentran en el CNE un órgano serio capaz de efectuar las sanciones pertinentes.

El CNE no cuenta con la suficiente capacidad técnica y presencia territorial para investigar y sancionar las posibles irregularidades en materia de financiación y publicidad electoral, así como los escrutinios de mesa, zonales y municipales. Si bien se han establecido Tribunales de Garantías Electorales, estos no son instalados

con la suficiente antelación, su designación carece de la transparencia requerida y en todo caso no cuentan con la formación y capacidad necesaria para adelantar sus tareas.

Grupos Significativos de Ciudadanos

En los últimos procesos electorales se ha observado un aumento en la conformación de grupos significativos de ciudadanos, generando una crisis en el sistema de partidos, pues sin duda se ha convertido en una mejor opción aspirar por esta figura, teniendo en cuenta que no hay regulación en aspectos tales como su financiación, publicidad y responsabilidad política. Igualmente, no es clara la forma y los efectos de la implementación del registro de afiliados para los partidos políticos.

Coaliciones

Aún está pendiente la regulación de las coaliciones para cargos plurinominales, pues ante este vacío no pueden ser las decisiones judiciales las que permitan su conformación sin que se tengan clara la forma en que opera la conformación de listas, el acceso a medios, su responsabilidad política, la aplicación régimen de bancada, su financiación, el reconocimiento y mantenimiento de la personería jurídica.

Paridad en Congreso por cumplimiento de cuota

Es evidente que las acciones afirmativas establecidas para fomentar la participación de las mujeres, con al menos el 30% de mujeres en las listas en las corporaciones públicas de elección popular, ya cumplieron con su función de inclusión y tocaron techo. Esta medida ya no va a generar ni mayor participación, ni mayor representación efectiva.

En la legislatura que comienza es necesario dar pasos hacia delante especialmente en el sentido de gratificar la representación efectiva de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones. En tal sentido, es importante, de una parte adoptar medidas que establezcan la paridad en todos los órganos directivos de las organizaciones políticas; y en segundo lugar, pasar de la ley de cuotas en la participación, a la representación paritaria en los cuerpos colegiados y cargos de las altas gerarquías del estado como los ministerios y altas cortes.